Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 448

Wijziging van de Wet explosieven voor civiel gebruik ter implementatie van richtlijn nr. 2014/28/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (herschikking) (PbEU 2014, L 96)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 juli 2016

Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over bovengenoemd wetsvoorstel. De leden van de fracties VVD, PvdA en CDA hebben vragen aan de regering gesteld. De regering dankt deze leden voor de inbreng. In de voorliggende nota naar aanleiding van het verslag wordt ingegaan op de gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Vragen met dezelfde strekking of over hetzelfde onderwerp zijn echter samengevoegd en gebundeld. De regering spreekt de hoop uit dat met onderstaande beantwoording van de vragen de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

I Veiligheidseisen

In de memorie van toelichting heeft de regering uiteengezet dat regels zijn gegeven voor de gevallen dat een explosief wel voldoet aan de eisen van de richtlijn, maar desondanks een risico vormt voor de gezondheid of veiligheid van personen, of voor eigendommen of het milieu. De leden van de VVD-fractie vragen om wat voor risico's het gaat als het explosief wel voldoet aan de eisen van de richtlijn, maar desondanks een risico vormt.

In reactie op deze vraag dient te worden opgemerkt dat de eisen die de richtlijn aan een explosief stelt, met name de veiligheid betreffen. Het is niet volledig uit te sluiten dat explosieven die voldoen aan de gestelde eisen, toch een onaanvaardbaar risico blijken te vormen voor de gezondheid of de veiligheid van personen, of voor eigendommen of het milieu. Dit kan bijvoorbeeld aan het licht komen na een ongeval of door nader onderzoek. Als het tot dan toe onbekende risico op enig moment aan het licht komt, is het zaak dat de lidstaat die dit risico vaststelt direct maatregelen hiertegen kan nemen en neemt. De betreffende lidstaat moet

kst-34448-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

direct de Europese Commissie en de andere lidstaten op de hoogte stellen van het risico en de genomen maatregelen en hen voorzien van de nodige informatie. De Europese Commissie beoordeelt, na overleg met de lidstaten en de betrokken marktdeelnemer(s), of de genomen maatregelen gerechtvaardigd zijn en neemt, zo nodig, ook zelf maatregelen. De mogelijkheid om maatregelen te nemen tegen een explosief dat aan de eisen van de richtlijn voldoet, maar desondanks een risico vormt, betreft dus een geharmoniseerde «noodrem-procedure» met een tweeledig doel. Lidstaten kunnen bij een acute en onvoorziene gevaarsituatie onmiddellijk zelf actie ondernemen, maar kunnen dit niet als voorwendsel gebruiken om de interne markt te verstoren.

II Conformiteitsbeoordeling en het op de markt en in de handel brengen van explosieven

De leden van de VVD-fractie merken op dat er in Nederland op dit moment geen instelling is aangewezen die bevoegd is om te beoordelen of explosieven voldoen aan de veiligheidseisen. Deze leden vragen of het proces van de beoordeling van explosieven door derde landen volgens de regering naar behoren verloopt. Tevens vragen zij in het geval Nederland niet tevreden is met de beoordeling van explosieven door derde landen, waar de zorgen en/of klachten van de regering kenbaar kunnen worden gemaakt.

Sinds 1993 mogen er, op grond van richtlijn nr. 93/15/EEG (de voorganger van richtlijn 2014/28/EU), alleen explosieven op de Europese markt worden gebracht die positief zijn beoordeeld op de conformiteit met de Europese veiligheidseisen door een keuringsinstelling die door een EU-lidstaat is aangewezen. De regering heeft tot nu toe geen aanleiding gehad om te veronderstellen dat de beoordeling van explosieven door een keuringsinstelling in andere lidstaten niet naar behoren verloopt. Indien Nederland twijfels zou hebben over de bekwaamheid van een in een andere lidstaat gevestigde keuringsinstelling, zou het de Europese Commissie daarover kunnen informeren. De Europese Commissie stelt dan een onderzoek in en kan, indien zij dit nodig acht, op grond van artikel 35 van de richtlijn de betreffende lidstaat verzoeken de nodige corrigerende maatregelen te nemen of de aanwijzing van de keuringsinstelling in te trekken.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het onwaarschijnlijk wordt geacht dat er in de toekomst een Nederlandse keuringsinstelling zal komen. Zij vragen of een beperkte aanwezigheid van de benodigde expertise hieraan bijdraagt en zo ja, hoe er in Nederland zicht wordt gehouden of de andere stappen in de keten (via importeurs en distributeurs) volgens de eisen en veilig worden doorlopen.

De regering merkt op dat er in Nederland geen explosieven worden geproduceerd. Het gebruik van explosieven in Nederland is, in vergelijking met andere lidstaten, bovendien beperkt. De kleine «thuismarkt» in combinatie met de benodigde investeringskosten en vereiste ervaring voeden de verwachting dat er in de nabije toekomst geen bedrijven zullen verzoeken om aangewezen te worden als keuringsinstelling. Dit neemt echter niet weg dat het wel mogelijk blijft om een keuringsinstelling in Nederland aan te wijzen, mocht de situatie in de toekomst veranderen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet er op toe dat de overige partijen in de keten van productie tot en met het gebruik zich aan de (veiligheids-)regels houden. De ILT maakt daarbij zo nodig gebruik van de kennis en expertise die bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beschikbaar is.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de explosieven die in Nederland worden gebruikt voornamelijk uit EU-lidstaten of ook uit niet EU-lidstaten afkomstig zijn. Indien de explosieven die in Nederland worden gebruikt ook uit niet-EU-lidstaten afkomstig zijn vragen deze leden welke Europese landen dan de conformiteitsbeoordeling van de betreffende explosieven verzorgen.

De regering merkt in reactie op de vraag op dat de explosieven die in Nederland worden gebruikt afkomstig zijn uit zowel EU-lidstaten als niet-EU-lidstaten, waarbij het bij de laatste groep vooral de VS en Canada betreft. Explosieven uit niet-EU-lidstaten kunnen door aangewezen keuringsinstellingen van alle EU-lidstaten worden beoordeeld. In Nederland gebruikte explosieven uit niet-EU-lidstaten worden veelal beoordeeld door aangewezen keuringsinstellingen in Duitsland en Frankrijk.

De leden van de VVD-fractie vragen of er importeurs of distributeurs zijn in Nederland die explosieven onder hun eigen naam of merknaam in de handel brengen? Indien dit het geval is vragen deze leden om welke aantallen van importeurs en/of distributeurs het gaat en wie er in dergelijke gevallen optreedt als goedkeuringsinstantie.

Voor zover bekend zijn er op dit moment in Nederland geen importeurs of distributeurs die explosieven onder hun eigen naam of merknaam in de handel brengen.

Door de leden van de VVD-fractie wordt gevraagd welk regime geldt voor explosieven die sinds 20 april 2016 in de handel zijn gebracht, nu de richtlijn wel, maar de wet ter implementatie van de richtlijn nog niet in werking is getreden.

De regering merkt op dat in onderdeel V van het voorliggende wetsvoorstel een bepaling voor overgangsrecht is opgenomen. Op grond van deze bepaling kunnen explosieven, die voldoen aan de huidige Wet explosieven voor civiel gebruik (Wecg) en die voor de datum van inwerkingtreding van de wijzigingswet in de handel zijn gebracht, ook na de inwerkingtreding van de wijzigingswet op de markt worden aangeboden. Omdat er geen verschil is tussen de essentiële veiligheidseisen die zijn neergelegd in de oude explosievenrichtlijn en richtlijn 2014/28/EU verwacht de regering in de periode van 20 april jl. tot de inwerkingtreding van de voorliggende wijzigingswet geen situaties waarbij er onveilige explosieven op de markt worden aangeboden.

III Erkenningsplicht

Voor wat betreft de betrouwbaarheids- en integriteitseisen van personeel dat met explosieven werkt, vragen de leden van de VVD-fractie in welke gevallen een marktdeelnemer zich er niet van hoeft te verzekeren dat zijn werknemers voldoen aan de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag door een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te eisen. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie op welke wijze een marktdeelnemer zich dan wel kan vergewissen van het voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag.

De regering is van mening dat een marktdeelnemer in alle gevallen ervan verzekerd moet zijn dat zijn werknemers voldoen aan de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag. Dit kan de marktdeelnemer bereiken door van zijn werknemers een VOG te eisen. Als werknemers op grond van andere wet- en regelgeving al moeten beschikken over een gelijkwaardig bewijs met betrekking tot zedelijk gedrag – bijvoorbeeld een erkend toegangsbewijs op grond van artikel 11a, eerste lid, van het Besluit

beveiliging burgerluchtvaart – kan worden volstaan met dat bewijs en hoeven de betreffende werknemers niet ook over een VOG op grond van dit wetsvoorstel te beschikken. In de ministeriële regeling die in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsontwerp wordt aangekondigd, zal worden verduidelijkt welke wet- en regelgeving voorziet in een dergelijk gelijkwaardig bewijs met betrekking tot zedelijk gedrag.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe een erkenning zich verhoudt tot een VOG. Zij vragen of een VOG hetzelfde niveau van zekerheid en veiligheid biedt als een erkenning en, indien dit niet het geval is, waarom voor een VOG wordt gekozen. De leden van de PvdA-fractie benadrukken bij deze vraag dat zij zekerheid en veiligheid van het grootste belang achten bij het omgaan met en gebruik van explosieven.

De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat veiligheid en zekerheid van het grootste belang zijn ten aanzien van de omgang met en het gebruik van explosieven. Voorts merkt de regering op dat artikel 16 van de richtlijn werknemers van een marktdeelnemer expliciet uitsluit van de plicht om over een erkenning (in de richtlijn aangeduid als «vergunning» of «machtiging») te beschikken. De regering wil voorkomen dat deze uitsluiting leidt tot een onaanvaardbare verlaging van het niveau van veiligheid. Ze heeft er daarom voor gekozen om deze verlaging te ondervangen door bij ministeriële regeling van de marktdeelnemer te eisen dat hij zich ervan verzekert dat zijn werknemers aan de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag voldoen. Artikel 16 van de richtlijn biedt, samen met het ongewijzigde artikel 19, tweede lid, van de Wecg, de ruimte voor een dergelijke ministeriële regeling.
De ministeriële regeling zal tevens verduidelijken hoe de marktdeelnemer zich ervan kan verzekeren dat zijn werknemers voldoen aan de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag. De meest voor de hand liggende manier is dat hij van zijn werknemers eist dat zij over een VOG beschikken. Voor de invulling van de diepgang van onderzoek in het kader van een VOG bestaan diverse mogelijkheden. Momenteel vindt hierover nog overleg plaats tussen de betrokken ministeries. Het is daarom nog niet mogelijk om in detail aan te geven hoe de VOG die de ministeriële regeling zal voorschrijven, zich zal verhouden tot een erkenning. De regering streeft er naar om het verschil tussen de erkenning en de VOG in kwestie te minimaliseren.

De leden van de VVD-fractie merken voorts op dat zij, hoewel zij een beperking van de lasten als gevolg van de wijziging van de erkenningenplicht toejuichen, het van belang vinden dat de veiligheid niet in gedrang komt en fraude zoveel mogelijk wordt voorkomen. Zij stellen dat een VOG niet de zekerheid biedt dat werknemers, na het overleggen hiervan, geen onzedelijk gedrag vertonen en vragen op welke andere manieren het te voorkomen is dat er een toename van fraude – met mogelijke gevaarlijke situaties tot gevolg – plaatsvindt.

De regering deelt het standpunt dat de veiligheid niet in het gedrang mag komen en fraude met de VOG zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Hiertoe zal in de regeling, waarin de verplichting tot een VOG nader wordt uitgewerkt, onder andere een bepaling worden opgenomen waarin de geldigheid van de VOG wordt beperkt. Na het verstrijken van de geldigheid, dient de werknemer opnieuw een VOG aan te vragen. Tevens krijgt de leidinggevende de mogelijkheid om bij een redelijk vermoeden dat de werknemer niet langer voldoet aan de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag van hem te verlangen dat de werknemer een nieuwe VOG overlegt.

IV Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de bewaartermijn van de veiligheidsinformatie en benodigde documentatie wordt verlengd van drie naar tien jaar en wat de gevolgen van de uitbreiding van de bewaartermijn voor Nederlandse bedrijven zijn.

De regering merkt op dat de verlenging van de bewaartermijn uitsluitend betrekking heeft op de zogeheten bijzondere explosieven. Hiermee worden explosieven bedoeld die onverpakt of in pompwagens worden vervoerd en geleverd om rechtstreeks in het schietgat te worden gelost en explosieven die worden vervaardigd op de plaats waar zij tot ontploffing worden gebracht en die, nadat zij geproduceerd zijn, onmiddellijk worden geladen.
De bewaartermijn voor informatie over gewone explosieven bedraagt op grond van de huidige Wecg al tien jaar. De uitbreiding van de bewaartermijn voor bijzondere explosieven is het gevolg van de stroomlijning van de richtlijn met het Europese Nieuw Wettelijk Kader[1]. Negen uiteenlopende productrichtlijnen zijn in lijn gebracht met het Nieuw Wettelijk Kader. In verband met de eenduidigheid van de Europese regelgeving en het feit dat vaak meerdere richtlijnen van toepassing kunnen zijn op één product, is op grond van deze richtlijnen een bewaartermijn van tien jaar voorgeschreven.
Voor zover bekend, gebruikt slechts een enkel bedrijf in Nederland deze soort explosieven. Naast de veiligheidsinformatie moet door de betreffende ondernemer worden geregistreerd en bewaard welke marktdeelnemer een explosief aan hem heeft geleverd en aan welke marktdeelnemer de ondernemer een explosief heeft geleverd. Deze informatie maakt in de ogen van de regering deel uit van een goede, reguliere bedrijfsadministratie.
Gezien de zeer beperkte schaal waarop bijzondere explosieven worden gebruikt in Nederland is afgezien van een gedetailleerd onderzoek naar de gevolgen van de uitbreiding van de bewaartermijn. In de consultatie met het bedrijfsleven over het voorliggende wetsvoorstel zijn geen bedenkingen over dit aspect naar voren gebracht.

V Modernisering

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen om welke aanpassingen van de Wecg, die los staan van de implementatie van de richtlijn, het bedrijfsleven heeft gevraagd.

Naar aanleiding van een inventarisatie onder betrokken organisaties en bedrijven is een uiteenlopende verzameling van tekortkomingen en wensen gesignaleerd. Een deel van deze tekortkomingen kan worden weggenomen door onderdelen van de wet te verduidelijken of aan te vullen. Een ander deel kan worden ondervangen door wijziging van de nationale uitvoering en organisatie van de vergunningverlening voor het vervoer van explosieven en de verlening van erkenningen aan degenen die met explosieven werken.

De leden van de CDA-fractie vragen bovendien welke problemen en vragen er in de afgelopen jaren zijn gerezen die te maken hebben met de nationale uitvoering en vergunningverlening voor overbrenging van explosieven en de verlening van erkenningen aan degenen die met explosieven werken. Voorts vragen zij hoe in het project ter modernisering van de Wecg naar oplossingen voor de problemen zal worden gezocht.

---

[1] Zie: hoofdstuk 2 memorie van toelichting

In reactie op deze vraag kan worden opgemerkt dat de aanvraag van een vergunning voor vervoer momenteel, al naar gelang de aard van het vervoer, moet worden aangevraagd bij de gemeente waar het vervoer eindigt, de Minister van Economische Zaken of de Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze situatie heeft diverse bezwaren: zo is het voor bedrijven niet altijd duidelijk tot welke instantie(s) zij zich kunnen wenden. Bovendien krijgen veel gemeenten slechts sporadisch te maken met een verzoek om een vergunning voor vervoer van explosieven te verlenen en hebben derhalve moeite om de noodzakelijke ervaring en expertise op te bouwen en in te zetten teneinde een dergelijk verzoek efficiënt af te handelen. Eén en ander leidt ertoe dat de afgegeven vergunning niet altijd de gewenste kwaliteit heeft en het handhavende diensten ten dele aan zicht ontbreekt waar en wanneer het vervoer van explosieven uiteindelijk plaatsvindt. De inrichting van één nationaal loket voor dergelijke aanvragen zou een oplossing kunnen zijn voor dit probleem.
Ten aanzien van de verlening van de erkenning merkt de regering op dat deze moet worden aangevraagd bij de politie in de woonplaats van de aanvrager. Hier doen zich, door het beperkte aantal aanvragen, vergelijkbare problemen voor als bij de aanvragen voor een vergunning voor vervoer van explosieven. Ook in dit geval zou de inrichting van één nationaal loket voor aanvragen een oplossing kunnen zijn.
De regering is voornemens om bij het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen mede te rade te gaan bij de sector en betrokken organisaties.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen hoe het project van de modernisering van de Wecg zal verlopen en de leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn de modernisering van de Wecg aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De regering is voornemens in het najaar van 2016 te starten met het project ter modernisering van de Wecg. Alle bedrijven die betrokken zijn bij de import, opslag, distributie en het gebruik van explosieven, en de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering en het toezicht op de naleving van de wet zullen worden uitgenodigd een bijdrage te leveren. De regering streeft ernaar dat het moderniseringsproject voor het einde van 2017 resulteert in breed gedragen voorstellen voor aanpassing van de wet en wijziging van de nationale uitvoering en handhaving. De regering zegt toe de Tweede Kamer op de hoogte te houden van de voortgang van het moderniseringsproject. In de loop van 2018 zullen de voorstellen vertaald worden in een concreet wetsvoorstel tot wijziging van de Wecg.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet reeds voorafgaand aan de implementatie van de richtlijn kan worden gestart met de modernisering van de Wecg.

De regering merkt op dat de implementatie van richtlijn 2014/28/EU is gebonden aan een deadline, die inmiddels reeds verstreken is. Het starten van het project ter modernisering van de Wecg gelijktijdig met de voorbereiding van de implementatie van de richtlijn zou tot gevolg hebben dat niet een volledige inzet kon worden gepleegd ten behoeve van de implementatie. Dit zou leiden tot een nog grotere vertraging van de implementatie.

VI Overig

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting jacht en sportschutterij worden gekoppeld aan recreatieve activiteiten. Deze leden benadrukken dat jacht in Nederland altijd gerelateerd is aan

benutting, beheer en schadebestrijding en dat recreatieve jacht c.q. plezierjacht dus niet bestaat. Deze leden vragen de regering de woordkeuze in de memorie van toelichting aan te laten sluiten bij de Wet Natuurbescherming.

De regering betreurt dat per abuis in de memorie van toelichting jacht is genoemd als voorbeeld van recreatieve activiteiten. De regering merkt echter op dat de memorie van toelichting in deze fase niet meer kan worden aangepast. Derhalve wenst de regering te benadrukken dat zij de mening van de CDA-fractie deelt en dat jacht niet als recreatieve activiteit moet worden aangemerkt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma